

Фединец Чилла, PhD

Институт проблем национальных меньшинств, Центр общественных наук ВАН

## Институт двойного гражданства на примере венгерско-украинских отношений

В результате Трианонского мирного договора, заключенного в 1920 году, на территории государств, соседствующих с Венгрией, живут значительные венгерские меньшинства, как компактно на приграничных этнических территориях близкого зарубежья, так и рассеяно в диаспоре. Согласно условиям мира между союзными государствами Антанты и Венгрией территория страны уменьшилась с 283 тыс. до 93 тыс. квадратных километров, а население с 18,2 миллионов человек – до 7,6 миллионов. До этого 54,5% процентов населения Венгрии составляли венгры, а в рамках новых границ – 89,5%, в то же время более 3,3 миллионов венгров оказались за пределами страны.<sup>1</sup>

*Венгерское население Венгрии и близкого зарубежья (2001–2002)<sup>2</sup>*

| Страна         | Площадь (кв.км) | Население         | Венгры         |
|----------------|-----------------|-------------------|----------------|
| Венгрия        | 93,0            | 10 197 971        | 9 626 613      |
| Словакия       | 49,0            | 5 379 457         | 520 528        |
| <b>Украина</b> | <b>603,7</b>    | <b>48 416 000</b> | <b>156 600</b> |
| Румыния        | 238,4           | 21 680 974        | 1 431 807      |
| Сербия         | 88,3            | 7 498 001         | 293 299        |
| Хорватия       | 56,4            | 4 437 460         | 16 595         |
| Словения       | 20,3            | 1 963 558         | 7 658          |
| Австрия        | 83,9            | 8 032 926         | 40 583         |

*Распределение населения Украины по родному языку (2001)<sup>3</sup>*

|                   | Население         | Доля в общей численности населения, % |
|-------------------|-------------------|---------------------------------------|
| <b>Всего</b>      | <b>48 240 902</b> | <b>100,00</b>                         |
| армянский         | 51 847            | 0,11                                  |
| белорусский       | 56 249            | 0,12                                  |
| болгарский        | 134 396           | 0,28                                  |
| <b>венгерский</b> | <b>161 618</b>    | <b>0,34</b>                           |
| гагаузский        | 23 765            | 0,05                                  |
| грецкий           | 6 029             | 0,01                                  |
| еврейский         | 3 307             | 0,01                                  |
| караимский        | 96                | 0,00                                  |
| крымтатарский     | 231 382           | 0,48                                  |

<sup>1</sup> История венгерского меньшинства близкого и далекого зарубежья: Bárdi, Nándor – Fedinec, Csilla – Szarka, László (eds.): *Minority Hungarian Communities in the Twentieth Century*. (East-European Monographs, No. 774.) New York: Columbia University Press, 2011.

<sup>2</sup> Bárdi, Nándor – Fedinec, Csilla – Szarka, László (eds.): *Kisebbségi magyar közösségek a 20. században*. Budapest: Gondolat, MTA Kisebbségkutató Intézet, 2008, с. 473.

<sup>3</sup> Розподіл населення регіонів України за рідною мовою. Україна. Державна служба статистики України. <http://database.ukrcensus.gov.ua/MULT/Dialog/Saveshow.asp> (01.02.2013)

|                 |            |       |
|-----------------|------------|-------|
| молдовский      | 185 032    | 0,38  |
| немецкий        | 4 206      | 0,01  |
| польский        | 19 195     | 0,04  |
| румынский       | 142 671    | 0,30  |
| русский         | 14 273 670 | 29,59 |
| словацкий       | 2 768      | 0,01  |
| украинский      | 32 577 468 | 67,53 |
| цыганский       | 22 603     | 0,05  |
| другой язык     | 143 163    | 0,30  |
| не указали язык | 201 437    | 0,42  |

*Распределение населения Закарпатской области Украины по родному языку (2001)<sup>4</sup>*

|                   | Население региона | Доля в общей численности населения региона, % |
|-------------------|-------------------|---|
| <b>Всего</b>      | <b>1 254 614</b>  | <b>100,00</b>                                 |
| армянский         | 290               | 0,02  |
| белорусский       | 597               | 0,05  |
| болгарский        | 63                | 0,01  |
| <b>венгерский</b> | <b>158 729</b>    | <b>12,65</b>                                  |
| гагаузский        | 12                | 0,00  |
| гречкий           | 10                | 0,01  |
| еврейский         | 85                | 0,01  |
| молдовский        | 366               | 0,03  |
| немецкий          | 1 850             | 0,15  |
| польский          | 130               | 0,01  |
| румынский         | 32 224            | 2,57  |
| русский           | 36 412            | 2,90  |
| словацкий         | 2 575             | 0,21  |
| украинский        | 1 016 268         | 81,00   |
| цыганский         | 2 990             | 0,24  |
| другой язык       | 1 719             | 0,14  |
| не указали язык   | 294               | 0,02  |

После смены режима в 1989 году сменяющие друг друга венгерские правительства пытались определить позицию Венгрии касательно заграничных венгров, по-разному акцентировать этот вопрос в своей внутренней и внешней политике. В связи с этим необходимо вспомнить о трех важных в контексте нашей темы шагах. Первый – это принятие в 2001 году так называемого закона о статусе, согласно которому заграничные венгры на основании этнического происхождения могли получить удостоверение венгра. Этот документ с одной стороны имел символическое значение, а с другой – его обладатель при въезде на территорию Венгрии получал определенные льготы.<sup>5</sup> Этот закон вызвал негативную реакцию в Словакии и Румынии, а вот Украина восприняла его с пониманием. Ссылаясь на

<sup>4</sup> Розподіл населення регіонів України за рідною мовою. Закарпатська область. Державна служба статистики України. <http://database.ukrcensus.gov.ua/MULT/Dialog/Saveshow.asp> (01.02.2013)

<sup>5</sup> Kántor, Zoltán – Majtényi, Balázs – Ieda, Osamu – Vizi, Balázs – Halász, Iván (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Sapporo: Slavic Research Center, 2004.

Базовый договор об основах добрососедства и сотрудничества между Венгерской Республикой и Украиной, совместную Декларацию о принципах сотрудничества касательно обеспечении прав национальных меньшинств (1991), работу венгерско-украинской межправительственной смешанной комиссии по вопросам обеспечения прав национальных меньшинств, Украина признала, что в межгосударственных связях и в частных отношениях необходимо создать возможность поддержки связей между проживающими на ее территории меньшинствами и их исторической родиной.<sup>6</sup>

Второй шаг – это референдум, проведенный в Венгрии 5 декабря 2004 года. Суть вопроса, вынесенного на народное голосование, заключалась в том, предоставить ли возможность упрощенной процедуры обретения венгерского гражданства для лиц, которые признают себя венграми за национальностью, не проживают на территории Венгрии и не являются ее гражданами. Этот вопрос вызвал много противоречий и дискуссий как в среде венгерских политических партий, так и среди заграничных венгров. Референдум окончился безрезультатно, поскольку ни количество голосов «за», ни количество голосов «против» не достигло необходимых 25%, но голосов «за» в общей численности было больше. Эмоции на этом не утихли, поскольку часть общества интерпретировала результаты волеизъявления как исключение заграничных венгров с венгерского общества, напоминающее своеобразный духовный Трианон.<sup>7</sup>

В 2010 году победителем парламентских выборов стал партийный блок ФИДЕС (Партия молодых демократов) – Христианско-демократическая народная партия. Одним из первых шагов новой власти стало принятие так называемого закона о двойном гражданстве.<sup>8</sup> В процессе его обсуждения важным мессиджем была идея необходимости залечить душевные раны, вызванные референдумом. Венгерское законодательство и раньше делало возможным обретение двойного или множественного гражданства, поэтому фактически произошло только внесение изменений в закон о двойном гражданстве, которые обеспечили возможность для заграничных венгров обрести венгерское гражданство по упрощенной процедуре. В частности, теперь для обретения гражданства нет необходимости в постоянном месте жительства на территории Венгрии. Венгерское правительство открыто призвало венгров, живущих в соседних странах, принимать гражданство Венгрии и уполномочило консульства на территории этих государств принимать соответствующие документы.<sup>9</sup> В соседних государствах этот шаг вызвал неодинаковую реакцию, но мы попытаемся детальнее описать ситуацию, связанную с Украиной.

После распада Советского Союза украинское гражданство автоматически получили советские граждане, которые 24 августа 1991 года, в день провозглашения независимости Украины, а также 13 ноября 1991 года, в день обнародования (первого) Закона о гражданстве жили на территории Украины и не имели другого гражданства. В Украине вопросы, касающиеся гражданства, регулируются Конституцией Украины (1996), Законом «О гражданстве Украины» (1991, 2001), Законом «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» (1994), Законом «Об иммиграции» (1991), Законом

<sup>6</sup> Fedinec, Csilla: Ukraine's Place in Europe and Two Decades of Hungarian–Ukrainian Relations. // *Foreign Policy Review*, Vol. 9. (2012).

<sup>7</sup> A kettős állampolgárságról. Adatok, állásfoglalások, elemzések. <http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/> (01.02.2013)

<sup>8</sup> Elfogadta a Ház a kettős állampolgárságról szóló törvényt. // *Jogi Fórum*, 2010.05.26.

<http://www.jogiforum.hu/hirek/23123> (01.02.2013); 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról. (A 2001. évi XXXII. törvény általi módosításokkal egységes szerkezetbe foglalva.) <http://uniset.ca/naty/Allamp.htm> (01.02.2013)

<sup>9</sup> Потіха, А.: Проблема подвійного громадянства в Україні. // *Україна: події, факти, коментарі*, 2011, № 8, с. 37.

«О беженцах» (2001), Указом Президента «Вопросы организации исполнения Закона «О гражданстве Украины» (2001), а также международными договорами.

Статья 4 Конституции Украины гласит: «В Украине существует единое гражданство. Основания приобретения и прекращения гражданства Украины определяются законом», а в статье 25 записано: «Гражданин Украины не может быть лишен гражданства и права переменить гражданство. Гражданин Украины не может быть выдворен за пределы Украины либо выдан другому государству. Украина гарантирует заботу и защиту своим гражданам, находящимся за ее пределами».<sup>10</sup> Таким образом, хотя Конституция Украины содержит норму о едином гражданстве, однако полностью не исключает и других случаев.

И редакция Закона «О гражданстве Украины» 1991 года и действующая редакция 2001 года признают единое гражданство. Закон 1991 года в запретной форме гласил, что в случае гражданина Украины не признает иностранного гражданства.<sup>11</sup> Соответственно действующему Закону<sup>12</sup> гражданство Украины это «правовая связь между физическим лицом и Украиной, которая находит свое проявление в их взаимных правах и обязанностях» (статья 1). Законодательство Украины о гражданстве основывается на таких принципах: единого (украинского) гражданства; предотвращения возникновения случаев безгражданства; невозможности лишения гражданина Украины гражданства Украины; признания права гражданина Украины на смену гражданства; невозможности автоматического приобретения гражданства Украины иностранцем или лицом без гражданства вследствие заключения брака с гражданином Украины; равенства перед законом граждан Украины независимо от оснований, порядка и момента приобретения ими гражданства Украины; сохранения гражданства Украины независимо от местожительства гражданина Украины. Соответственно статьи 2 Закона единое гражданство – это «гражданство государства Украина, которая исключает возможность существования гражданства административно-территориальных единиц Украины. Если гражданин Украины приобрел гражданство (подданство) другого государства или державы, то в правовых отношениях с Украиной он признается лишь гражданином Украины. Если иностранец приобрел гражданство Украины, то в правовых отношениях с Украиной он признается лишь гражданином Украины». Во втором случае одним из условий обретения украинского гражданства есть документально подтвержденное обязательство прекратить иностранное гражданство или гражданства нескольких государств. Первый случай в Законе не детализирован. Статья 17 содержит положения о трех основаниях прекращения гражданства: вследствие выхода из гражданства Украины; вследствие потери гражданства Украины; на основаниях, предусмотренных международными договорами Украины. Статья 19 детализирует основания для потери гражданства, которых также насчитывается три: добровольное приобретение гражданином Украины гражданства другого государства; приобретение лицом гражданства Украины вследствие обмана, сознательного представления неправдивых сведений или фальшивых документов; добровольное вступление на воинскую службу другого государства, которая соответственно законодательству этого государства не является всеобщей воинской обязанностью или альтернативной (невоенной) службой.

Добровольным приобретением гражданства другого государства считаются все случаи, если гражданин Украины для приобретения гражданства другого государства должен был обращаться с заявлением или ходатайством о таком обретении соответственно порядку, установленного национальным законодательством

<sup>10</sup> Конституція України. // *Відомості Верховної Ради України*, 1996, № 30.

<sup>11</sup> [1.] Закон України «Про громадянство України». // *Відомості Верховної Ради України*, 1991, № 50.

<sup>12</sup> [2.] Закон України «Про громадянство України». // *Відомості Верховної Ради України*, 2001, № 13.

государства, гражданство которого приобретено. Не считаются добровольным приобретением другого гражданства такие случаи: одновременное приобретение ребенком по рождению гражданства Украины и гражданства другого государства или держав; приобретение ребенком гражданства своих усыновителей вследствие усыновления его иностранцами; автоматическое приобретение гражданином Украины другого гражданства вследствие бракосочетания с иностранцем; автоматическое приобретение гражданином Украины, который достиг совершеннолетия, другого гражданства вследствие применения законодательства о гражданстве иностранного государства, если таковой гражданин Украины не получил документ, который подтверждает наличие у него гражданства другого государства.

Таким образом, Закон «О гражданстве Украины» определяет те случаи, которые приводят к потере гражданства, но не конкретизирует процесс ее исполнения – предвиден только один случай отмены решения об обретении гражданства: если лицо обрело гражданство Украины незаконным путем. Это можно понимать и так, что если компетентные украинские органы непосредственно не встречаются с фактом двойного или множественного гражданства, то на данный момент не существует процедуры для нахождения (поиска) такого факта. Ошибиться может только гражданин, если не будет соблюдать правил так называемого правомерного поведения. Правомерное поведение означает, что на территории государства и на государственной границе он согласно букве закона действует как гражданин Украины, а другое гражданство со всеми его реквизитами реализует только за рубежом.

Конституция Украины не исключает института двойного гражданства, только не признает его, а это существенная разница. Для лишения лица гражданства существуют преграды даже в том случае, если это лицо обрело другое гражданство добровольно. Такой факт надо задокументировать, а это означает, что другому государству надо официально засвидетельствовать, что лицо обрело гражданство данного государства и добровольно ходатайствовало об этом. Согласно общей практике, ни одно государство не предоставляет данных о своих гражданах, за исключением случаев просьбы о правовой помощи. Также не стоит забывать о том, что в 2003 году Украина подписала, а в 2006 – ратифицировала Европейскую конвенцию о гражданстве, в которой есть понятие множественного гражданства. Пункт а) части 1 статьи 7 Конвенции гласит, что добровольное приобретение другого гражданства является случаем, когда государство-участник может предусматривать в своем внутреннем законодательстве утрату гражданства *ex lege* или по инициативе самого государства-участника.<sup>13</sup>

Украинское государство время от времени предусматривает санкции в связи с двойным или множественным гражданством, а граждане, беря на себя долю риска, хотят сберечь первое гражданство, но используют пробелы в законодательстве. Как утверждает большинство экспертов, на такой шаг люди решаются с целью улучшения своего жизненного положения. Много кто считает, что нужно не угрожать гражданам или наказывать их, а согласовать эти вопросы между заинтересованными государствами.

Точных цифр о двойном гражданстве, исходя из характера ситуации и неофициальности самих данных, не существует, но есть много разных приблизительных оценок. В общем числе говорят о сотнях тысяч человек – но даже в таком случае это всего лишь 1% от населения Украины. Большинство из тех, кто, как полагают, попадает в эту категорию, привязано к определенным хорошо очерченным регионам (в частности Закарпатская область, Буковина, Крым и т. д.), где проживает компактно (это касается простых людей; также к лицам с двойным гражданством

<sup>13</sup> Европейская конвенция о гражданстве. СДСЕ №166.

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=RUS&NT=166> (01.02.2013)

предположительно зачисляют многих представителей политической и бизнес элиты). Предполагают, что больше всего насчитывается лиц с российским и польским двойным гражданством. Украинские СМИ подают как известный факт информацию о том, что в Украине политическая и бизнес элита, а также простые граждане массово владеют вторым загранпаспортом. Последние решаются на такой шаг в первую очередь из экономических соображений – так легче трудоустроиться. В случае с европейским государством, каким является и Венгрия, национальное гражданство одновременно означает и гражданство Евросоюза.

*Меньшинства в Украине по регионам (>10%, 2001)<sup>14</sup>*

| <b>Регионы<br/>(всего 24 областей<br/>и 1 АР)</b> | <b>Национальность</b> | <b>%</b>    |
|---|-----------------------|-------------|
| Автономная<br>Республика Крым                     | русские               | 58,5        |
|   | крымские татары       | 12,1        |
| Днепропетровская                                  | русские               | 17,6        |
| Донецкая  | русские               | 38,2        |
| <b>Закарпатская</b>                               | <b>венгры</b>         | <b>12,1</b> |
| Запорожская                                       | русские               | 24,7        |
| Луганская   | русские               | 39,0        |
| Николаевская                                      | русские               | 14,1        |
| Одесская  | русские               | 20,7        |
| Харьковская                                       | русские               | 25,6        |
| Херсонская  | русские               | 14,1        |
| Черновицкая                                       | румыны                | 12,5        |

Согласно социологическому опросу, проведенного 2010 года, 49,4% граждан Украины охотно приняли б гражданство другой страны, сохранив при этом гражданство Украины. 13,7% ради приобретения гражданства другой страны готовы отказаться от гражданства Украины; 13,6% затруднилось ответить, а 40,9% не желают обретения другого гражданства ни при каких обстоятельствах. Меньше желающих приобрести второе гражданство в западном регионе (43,5%), а больше всего – в восточном регионе (58,4%). В западном и центральном регионах число тех, кто готов отказаться от гражданства Украины для приобретения гражданства другой страны, составляет приблизительно 10%, а в южном и восточном регионах эта цифра превышает 17%. Наиболее желанным в западном регионе является гражданство США (10,9%), Германии (7,2%) и Канады (6%), а в южном и восточном регионах – Российской Федерации (31% и 31,7% соответственно).<sup>15</sup>

Украинская пресса и политики националистического лагеря постоянно высказывают свое недовольство в связи с внесением изменений в закон о гражданстве, который, по их мнению, уж слишком свободно определяет, кто имеет право на венгерское гражданство по упрощенной процедуре: венгерское происхождение достаточно подтвердить тем, что кто-нибудь из предков был гражданином Венгрии. А эта норма с небольшим преувеличением распространяется на большинство

<sup>14</sup> Численность и состав населения Украины по итогам Всеукраинской переписи населения 2001 года. <http://2001.ukrcensus.gov.ua/rus/results/general/nationality/> (01.02.2013)

<sup>15</sup> Украинцы мечтают о двойном гражданстве? // *Новости Украины*, 6 июля 2006 г. <http://for-ua.com/ukraine/2006/07/06/144154.html> (01.02.2013)

закарпатцев. К тому же только Венгрия декларирует на правительственном уровне желание создать в соседних государствах – где после определенного времени благодаря упрощенной процедуре приобретения гражданства будет определенная доля их граждан – автономии в разных формах. Еще одна проблема – что венгерские консульства работают фактически как филиалы центральных (правительственных) органов исполнительной власти. Валерий Чалый, заместитель генерального директора авторитетного Центра им. Разумкова, считает, что приобретение гражданства по упрощенной процедуре является деликатным вопросом в первую очередь не для Украины, а для Румынии, Словакии, в последнее время Сербии, где количество подаваемых заявлений выше, чем в Украине. Украинская оппозиция такое решение критикует как возможный фактор увеличения сепаратизма, но надо понимать, что Венгрия не имеет таких намерений, эта проблема не угрожает национальной безопасности Украины. Именно поэтому в этом вопросе эксперт призывает быть сдержанным. В.Чалый отмечает, что целью украинцев венгерского происхождения является не эмиграция, они просто желают свободно перемещаться странами ЕС. Решение проблемы видится в широком диалоге, обмене информацией соответственно действующему украинскому, венгерскому и европейскому законодательству. Параллельно надо работать над вопросом упрощения визового режима для поездок украинских граждан в страны ЕС. Этот диалог должен быть прозрачным для СМИ, чтобы упредить возникновение опасений политического характера.<sup>16</sup>

Трудно предвидеть, чем закончится эта история. Поскольку Украина признает единое гражданство, на своей территории она может соответственно действовать касательно своих граждан, а государство, предоставившее второе гражданство, в этом случае не может защитить своих граждан. Это осознают все участники, а поэтому делают ставки на постоянную трезвую политику.

---

<sup>16</sup> Видача угорських паспортів українцям не загрожуватиме національній безпеці, але вимагає реакції. // *День*, 8 липня 2011 р. [http://www.uceps.org/ukr/article.php?news\\_id=913](http://www.uceps.org/ukr/article.php?news_id=913) (01.02.2013)